

MAREK BRYX

Ministerstwo Infrastruktury

PRAWNE I FINANSOWE ASPEKTY REWITALIZACJI POLSKICH MIAST*

Abstract: Urban rehabilitation is not a target for itself but should be treated as a way to improving the quality of life, social and economic condition of an urban area. Rehabilitation should be conducted due to sustainable development demands, effectively integrating spatial, social, economic, cultural and environmental aspects.

The need of rehabilitation of urban areas is caused *inter alia* by the deficit of renovations of the housing stock existing in Poland. Moreover, one can observe fall of various traditional branches of industry and degradation of the postindustrial areas. Such a situation runs straight to the social degradation and economic collapse. The need of changing this situation demands urgent integrated activities conducted within large areas. Thus, the necessity of implementing specific law rules becomes obvious.

There have been numerous examples of urban rehabilitation programmes run in various Polish towns and cities, however the general result is rather modest.

The government started works on the special law as far as in 1993 but the projects of the act on urban rehabilitation met negative opinions* of the ministries, mainly for financial reasons.

In 2003 the State Office for Housing and Urban Development presented theses for the new project of this act, compiled of four groups of issues: spatial, institutional, financial and social. The theses were published for discussion and the tender for creating the project of the act was announced. Unfortunately, the tender has not succeeded.

Now, the opinions to the project are still being collected, further works on the act are supposed as the activity of the Ministry of Infrastructure, into which the State Office for Housing and Urban Development was incorporated.

It is expected that the project of the act on urban rehabilitation will be presented in 2004, all the further opinions to the theses are much appreciated.

* Wystąpienie p. dyrektora Elżbiety Szelińskiej na konferencji jubileuszowej KPZK PAN pt. *Wielkoskalowe projekty inwestycyjne jako czynnik podnoszenia konkurencyjności polskiej przestrzeni* w Łodzi 24 września 2003 r. w zastępstwie p. Ministra M. Bryxa, autora artykułu.

Konieczność przystąpienia do kompleksowych programów rewitalizacji obszarów miejskich w naszym kraju wynika z istniejącego w Polsce deficytu prac remontowych i związanego z nim wysokiego stopnia dekapitalizacji całych zespołów zabudowy, w tym szczególnie na obszarach miast. Potrzeba ta jest także uzasadniona wysokim stopniem zużycia technicznego i zestarzenia funkcjonalnego zabudowy i infrastruktury całych dzielnic niektórych miast.

Szacuje się, że tylko w sferze mieszkaniowej remontów wymaga ok. 7,5 mln spośród ok. 12 mln mieszkań, z czego ok. 1,3 mln wymaga remontów kapitalnych. Nie jesteśmy w stanie dokładnie oszacować ile mieszkań jest zagrożonych postępującą degradacją, której skutkiem będzie konieczność ich wyburzenia. Nieoficjalnie mówi się, że jest to ok. 700 tys. lokali. Mimo że potrzeby są ogromne, z roku na rok przeprowadzanych jest coraz mniej remontów budynków i mieszkań. Podczas gdy w 1996 r. wykonano kapitalne remonty 863 budynków, to w 2001 r. tylko 269.

Na tę sytuację nakłada się upadek wielu tradycyjnych gałęzi przemysłu i postępująca degradacja obszarów poprzemysłowych. Taki zespół negatywnych czynników prowadzi z reguły także do degradacji społecznej i upadku ekonomicznego. Potrzeba zmiany tej sytuacji wymaga pilnego zorganizowania kompleksowych interwencji prowadzonych na znacznych obszarach, gdyż indywidualne inicjatywy inwestorskie w takich warunkach są z reguły mało skuteczne i nieopłacalne. Potrzeba przyjęcia specjalnych regulacji prawnych i zastosowania wszystkich dostępnych instrumentów finansowych dla poprawy sytuacji takich obszarów jest oczywista.

Próby rewitalizacji zaczęto podejmować w formie programów samorządowych już na początku lat 90., jednak przedsięwzięcia te często kończyły się niepowodzeniem. Ogólnie bilans ostatniego dziesięciolecia jest nikły, a rezultaty w sensie fizycznej modernizacji budynków i poprawy jakości przestrzeni publicznych w dzielnicach miejskich skromne. Do udanych działań można zaliczyć np. rewitalizację starej zabudowy ulicy Żąbkowskiej w warszawskiej dzielnicy Praga-Północ, ciekawe projekty podejmowane są także w Łodzi, gdzie zaczęto prace rewitalizacyjne w pofabrycznym osiedlu Księży Młyn oraz w dawnym kompleksie przemysłowym Izraela Poznańskiego. Rewitalizację, głównie zespołów zabudowy staromiejskiej, przeprowadzały też takie miasta, jak m.in. Lublin, Toruń, Sopot, Bielsko-Biała, Zielona Góra czy Głogów. Aktywne gminy radzą sobie bez specjalnych regulacji prawnych w tym zakresie. Inne nie wiedzą, jak się do takiego przedsię-

wzięcia zabrać i oczekują dostarczenia instrumentu skutecznie wspierającego tę sferę ich działalności.

Pierwsze prace nad ustawowym uregulowaniem problematyki rewitalizacji zostały podjęte już w 1993 r. Ostatni z przygotowanych projektów *Ustawy o programach rewitalizacji*, pochodzący z 2001 r., spotkał się z wieloma negatywnymi opiniami resortów, dotyczącymi przede wszystkim realiów budżetowych oraz samej materii *Ustawy*, w odniesieniu do niektórych proponowanych rozwiązań organizacyjno-prawnych.

W 2003 r. w Urzędzie Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast zostały opracowane założenia w postaci też do nowego projektu *Ustawy o rewitalizacji obszarów miejskich*, które udostępniono do szerokiej dyskusji – profesjonalistom, władzom samorządowym i wszystkim zainteresowanym. Są one dostępne m.in. na stronie internetowej Urzędu – www.umirm.gov.pl – oraz zostały opublikowane we wrześniowym numerze miesięcznika „Urbanista”. Mam nadzieję, że również ta konferencja zaowocuje zwiększeniem kręgu osób i instytucji włączonych w tę dyskusję. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast przewiduje wybór wykonawcy projektu *Ustawy* w trybie *Ustawy o zamówieniach publicznych*, co powinno pozwolić na wyłonienie zespołu grupującego fachowców w takich dziedzinach, jak sporządzanie strategii rozwoju gminy, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; zarządzanie finansami gminy i innymi funduszami publicznymi oraz planowanie przedsięwzięć inwestycyjnych; kreowanie partycypacji społecznej, stymulowanie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz technika legislacyjna.

Projekt *Ustawy* zostanie przygotowany przede wszystkim na podstawie dyskusji nad przygotowanymi i wciąż dopracowywanymi tezami, które obejmują cztery grupy zagadnień.

W pierwszej z nich zwraca się szczególną uwagę na związki procesów rewitalizacji z polityką przestrzenną prowadzoną przez gminę, czyli na powiązanie programu rewitalizacji ze strategią rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Koncepcja przewiduje bardzo istotną zasadę zrównoważenia interesu publicznego i prywatnego. *Ustawa* musi stworzyć gminom warunki do skutecznego przeprowadzenia programów rewitalizacji, a gminy, prowadząc działania rewitalizacyjne, muszą liczyć się z gwarantowanym konstytucyjnie poszanowaniem własności i wynikającym stąd intere-

sem właścicieli nieruchomości. W szczególnych przypadkach, gdy dojdzie do zaistnienia konieczności ingerencji w prawo własności, właścicielowi musi przysługiwać pełna rekompensata, zaś wszelkie ewentualne ograniczenia prawa własności powinny być sprowadzone do niezbędnego minimum.

Warunkiem koniecznym do objęcia danej nieruchomości programem rewitalizacji jest przy tym jej uregulowany stan własnościowy i nieobciążona hipoteka, bądź też obciążona w stopniu umożliwiającym podejmowanie dalszych zobowiązań z tytułu działań związanych z rewitalizacją.

W tym kontekście pojawia się wiele pytań, na które mamy nadzieję znaleźć odpowiedź dzięki opiniom i uwagom wszystkich zainteresowanych tematyką. Kwestie te to m.in.: w jaki sposób zrównoważyć interes publiczny i prywatny; w jakich sytuacjach można np. dopuszczać wywłaszczenia bądź zamiany nieruchomości; czy to, że wiele gmin administruje nieruchomościami o nieuregulowanym w pełni stanie własnościowym może stanowić zagrożenie powodzenia realizacji programów rewitalizacji.

Program rewitalizacji powinien być silnie skorelowany z aktami prawa miejscowego – powinien zostać ujęty już w strategii rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, i w miarę możliwości wyprzedzać powstające miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, tak aby odpowiednie zapisy mogły się już w tych planach znaleźć i mieć obowiązującą moc prawną. W związku z tym, tryb opracowywania programów rewitalizacji musi być równoległy, a przy tym zgodny z procedurą planowania przestrzennego w gminie.

Drugi obszar problemowy ujęty w tezach to instytucje rewitalizacji, ich rola i kompetencje. Przyjęto założenie, że wszelkie działania prowadzone przez instytucje powołane do przygotowania, wdrażania, realizacji i opiniowania przebiegu wykonania programu rewitalizacji muszą odznaczać się jawnością i przejrzystością.

Gmina ma sama podejmować decyzję, komu powierza koordynację procesu rewitalizacji, określać zasady powoływania i odwoływania oraz zakres obowiązków i uprawnień koordynatora do spraw rewitalizacji, którym będzie mogła być osoba fizyczna lub prawna, powoływana w drodze konkursu. Gmina może również powierzyć koordynację rewitalizacji właściwej komórce organizacyjnej gminy, jeśli jest do tego dostatecznie przygotowana pod względem personalnym.

W celu zapewnienia kontroli społecznej w procesie rewitalizacji, rada gminy będzie powoływać organ opiniujący przebieg procesu rewitalizacji i działalność koordynatora – radę do spraw rewitalizacji. W jej skład wchodzić będą radni i eksperci oraz zgłoszeni przez lokalną społeczność przedstawiciele właścicieli, mieszkańców, przedsiębiorców oraz innych grup interesów występujących na obszarze objętym rewitalizacją. Członkowie rady mogą zostać odwołani przez podmioty zgłaszające ich do składu rady.

Nasuwa się zasadnicze pytanie – jak zapewnić maksymalną efektywność działań tych instytucji, jak umocować je prawnie, jakie przyznać im kompetencje, zadania i obowiązki; jak nadzorować ich działalność; jak zagwarantować ciągłość ich działania wobec kadencyjności władz lokalnych? – w tych kwestiach również liczymy na cenne, fachowe uwagi.

Projekt *Ustawy* zakłada, że gmina sama decyduje, komu powierzyć działania finansowo-inwestycyjne. Może wykorzystać do tego istniejące instytucje, jak np. TBS-y czy istniejące zakłady komunalne, może też powołać spółkę prawa handlowego, tzw. Towarzystwo Odnowy lub zlecić te zadania (w drodze przetargu) firmie pełniącej funkcję inwestora zastępczego.

Kwestia powoływania Towarzystw Odnowy znalazła się już w poprzednim projekcie *Ustawy*, powstały jednak wątpliwości co do charakteru i zadań takich spółek. W toku dotychczasowej dyskusji nad тезami do nowego projektu *Ustawy* przyjęto, że spółki te miałyby spełniać funkcje związane z koordynowaniem technicznych aspektów procesów rewitalizacji, w imieniu gminy zlecając wykonywanie poszczególnych robót budowlanych, itp. Istotną kwestią jest zabezpieczenie interesów właścicieli nieruchomości wnoszących je do spółki aportem w kierunku odzyskania tych nieruchomości po zakończeniu programu rewitalizacji oraz pogodzenie wymogów Kodeksu Spółek Handlowych z realizowanym przez gminę interesem publicznym. Obecnie proponuje się, aby działalność takich spółek koncentrowała się na działaniach bezpośrednio związanych z celem, jakim jest realizacja programu rewitalizacji, zaś wprowadzane z mocy prawa odpowiednie zapisy w ich statutach nakazywałyby wszczęcie procesu likwidacji spółki z chwilą, gdyby przestała ona koncentrować się na realizacji celów, w związku z którymi została utworzona.

Trzeci obszar zagadnień to finansowanie programów rewitalizacji. Tezy nie określają źródeł lecz zasady finansowania. Główne zasady finansowania to wspólna odpowiedzialność oraz wspólny udział finansowy sektora publicznego i prywatnych inwestorów, wynikający

z braku możliwości finansowania tych przedsięwzięć wyłącznie przez sektor publiczny oraz zasada montażu wszystkich dostępnych źródeł finansowych, takich jak: kredyty komercyjne (w tym hipoteczne), obligacje komunalne, dochody z nieruchomości należących do gmin, środki własne właścicieli oraz dostępne środki programów pomocowych. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej pojawi się możliwość korzystania ze środków przewidzianych na rewitalizację obszarów zdegradowanych, finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF). Odpowiednie zapisy znalazły się w *Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006*. Realnie dostępne są obecnie m.in. instrumenty rynkowe, takie jak kredyty lub obligacje. Dla uczestników programu rewitalizacji nie dysponujących wystarczającą zdolnością kredytową istnieje np. możliwość skorzystania z pomocy Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych.

Uwzględniając posiadaną już przez nas wiedzę na temat możliwości finansowania programów rewitalizacji na podstawie doświadczeń wybranych miast, musimy znaleźć odpowiedź, jak w języku *Ustawy* ująć kwestie finansowania, tak aby proponowane przepisy były odpowiednio elastyczne ze względu na różnorodne warunki i możliwości różnych miast. Należy mieć przy tym świadomość, że przynajmniej w perspektywie kilku najbliższych lat miasta nie mogą w tym zakresie oczekiwać dodatkowego wsparcia ze strony budżetu państwa.

Dużą uwagę przywiązuje się w tezach do kwestii partycypacji społecznej w procesach rewitalizacji, co ujęto w czwartym obszarze zagadnień. Przyjęto zasadę, że rewitalizacja nie przyniesie pożądanego efektu, jeśli nie będzie realizowana przy współudziale mieszkańców. Udział i kontrola społeczna mają się odbywać na każdym etapie procesu rewitalizacji, poczynając od planowania, które może odbywać się z inicjatywy gminy, ale i samych mieszkańców, a kończąc na realizacji programów rewitalizacji. Gmina ma zapewniać partycypację społeczną jako jeden z niezbędnych warunków sukcesu programu rewitalizacji przez pośrednie (medialne – prasa, radio, telewizja, Internet, specjalnie wydane w tym celu materiały i broszury informacyjne) i bezpośrednie (interaktywne – zebrania mieszkańców, spotkania z poszczególnymi grupami interesów, „okrągłe stoły” i warsztaty) informowanie społeczności lokalnej na wszystkich etapach procesu rewitalizacji. Gmina inicjuje aktywizację społeczności lokalnej oraz zapewnia współpracę swoich przedstawicieli w działaniach podmiotów realizujących program rewitalizacji, przy opracowywaniu projektów rewitalizacji, organizowaniu procesów inwestycyjnych oraz partnerstwa publiczno-prywatnego.

Liczmy na odzew w postaci przedstawienia szerokiego spektrum narzędzi służących aktywizowaniu lokalnych społeczności, inicjujących efektywną współpracę lokalnych władz z mieszkańcami i inwestorami – bez takiej współpracy, a przede wszystkim bez przekonania różnych grup interesu o celowości rewitalizacji, cały program działań rewitalizacyjnych może być skazany na porażkę. Należy jednak dążyć do uniknięcia sytuacji, w której na skutek sprzeciwu nielicznych grup mogłoby dojść do zablokowania całego programu rewitalizacji.

Uchwalenie przygotowywanej *Ustawy o programach rewitalizacji* będzie wymagać wprowadzenia zmian do wielu innych aktów prawnych wiążących się bezpośrednio lub pośrednio z problematyką rewitalizacji. Nie chcąc zbyt ingerować w obowiązujące akty prawne, należy stworzyć akt prawny dający silne instrumenty wykonawcze dla realizacji postawionych celów.

Należy podkreślić, że rewitalizacja nie jest problemem wyłącznie polskim lub środkowoeuropejskim. Występuje praktycznie we wszystkich krajach. Problem ten jest jednak tym większy, im biedniejszy jest kraj, który się z nim boryka. Sposób rozwiązania tego problemu w warunkach polskich powinien stać się przedmiotem możliwie najszerszej dyskusji profesjonalistów, samorządowców i wszystkich innych zainteresowanych.